

开发区建设贷款潜在风险探析

□ 邱宝斌

(厦门大学金融系, 福建 厦门 361005)

摘要:银行信贷投入推动了开发区的快速发展,但由于国家宏观调控等政策的变化,使开发区建设贷款隐藏着诸多风险。本文结合福建省实际,对当前开发区建设贷款中潜在的主要风险状况进行分析,进而提出相应的风险防范与监管建议。

关键词:开发区; 建设贷款; 主要风险; 对策建议

中图分类号: F830.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-2740(2005)03-0022-02

改革开放以来,福建省全面贯彻国家发展外向型经济的政策,大力兴办开发区。与此同时福建省银行业金融机构积极支持开发区建设,增加信贷资金投入,对缓解开发区融资压力、支持地方建设和经济发展起到重要作用。但由于开发区建设普遍存在周期长、资本金不足、融资渠道狭窄、还款来源单一等弊端,加之一些地方政府不顾当地实际,盲目设立和扩建各类开发区,出现开发区过多过滥现象。虽然目前全省各家银行在开发区建设贷款中已形成的不良贷款比重不大,且各级政府已开始对各类开发区进行清理整顿,但随着国家宏观调控的深入,开发区建设贷款潜在的风险也逐渐暴露。笔者拟就福建省各银行机构(厦门除外)发放开发区建设贷款的风险问题进行探析,并提出加强监管的对策建议。

一、开发区清理整顿基本情况及开发区建设贷款主要特点

据统计,福建省原有各级开发区 323 个,主要分布在漳州、泉州、福州等沿海经济发达地区。2004 年 5 月清理整顿,全省共撤销各类开发区 196 个,占原开发区总数的 60.68%,绝大多数是市级有关部门及县政府批准设立的开发区。全省(不含厦门)涉及银行贷款的开发区共有 71 个,其中保留的开发区 35 个,拟保留的开发区 10 个,撤销的开发区 9 个,不在省政府开发区清单上的开发区 17 个。截至 2004 年 6 月末,全省各银行机构对各类开发区授信总额度 70.01 亿元,发放建设贷款余额合计 45.62 亿元。经调查分析,目前开发区建设贷款的主要呈以下几个特点:

(一)贷款机构涉及面广且贷款较为集中。据调查,全省共有 10 家金融机构对各类开发区发放建设贷款,且贷款主要集中在四大国有银行和政策性银行,其贷款占开发区建设贷款总额的比重分别是:国有银行占比 56.71%,政策性银行占比 31.45%。此外,股份制商业银行占比 8.80%,农村信用社占比 3.04%。

(二)贷款地区分布较为集中。主要分布在福州、泉州和漳州沿海经济发达地区,上述 3 个地区各银行机构发放的开发区建设贷款余额占全省开发区建设贷款总额的 94.61%。

(三)贷款投放时间较为集中。调查显示,约 90% 的开发区建设贷款是 2002 年及以后发放的(其中含部分流动资金滚动周转或展期贷款),特别是近两年贷款发放更为集中。

二、当前开发区建设贷款主要风险分析

(一)承贷主体仅作为“融资窗口”,偿债能力不足。开发区建设贷款承贷主体均为开发区建设项目业主(如 XX 工业园区开发建设有限公司、XX 度假区建设发展总公司等),企业性质为国家授权的国有独资有限公司,其注册资本金主要来源于各级政府财政拨款或国土局划拨土地折抵。法人代表多由当地政府委派,主要经营范围为特定的开发区土地开发、招商及综合服务,具体操作是进行开发区的征地、前期的基础设施建设,再通过出卖土地取得收益。因此,承贷主体实际上只是作为政府向银行贷款的“融资窗口”,自身偿债能力不足。同时,同一承贷主体分别向不同的银行申请贷款,各家银行仅根据自身情况通过风险评估各自授信,对同一承贷主体的整体授信和风险状况无法作出准确判断,为今后贷款安全埋下隐患。

(二)部分担保主体担保能力不足,第二还款来源无保障。目前开发区建设贷款中除个别保证人为经济实力较强的经营企业外,多数为当地政府投资的无经济实力的非经营性企业。这些公司主要是为政府项目融资而成立的,本身并没有从事生产经营活动,保障意义不大,一般自身负债水平较高或对外担保额较大。据调查统计,全省开发区建设贷款中,保证方式的开发区建设贷款有近 30% 的担保主体为此类非经营性企业,如某市水利电力投资经营有限责任公司系该市政府批准设立的、对政府所属相关企业的国有资产进行价值形态经营和资本权益管理的特殊法人企业公司,注册资本金为 3.71 亿元,为该市两大工业区合计 1.26 亿元贷款提供保证担保,但截至调查日,该公司贷款余额 0.8 亿元,对外担保余额达 8.31 亿元,其负债已远远超过资本金,超能力担保问题严重。

(三)信贷资金安全过度依赖地方政府信用和财力。开发区建设系政府行为。上述分析表明,开发区建设贷款的承贷主体及担保主体只是政府融资的载体,其还款资金主要来源于开发区土地出让收入,而这部分收入要纳入财政统筹分配,故金融机构在发放贷款时多采取与当地签订《信



用于开发区成立初期的“七通一平”等基础设施建设,从用途和资金占用时间看应属于项目贷款,即便有配套的流动资金贷款,数额也应相对较少。但由于同业竞争激烈,不少商业银行多以流动资金形式发放开发区建设贷款,银行资金长期被占用。据

统计,全省开发区建设贷款中流动资金贷款余额占比高达44.63%。二是贷款用途跟踪不力,存在被挪用现象。由于一些开发区法人代表由政府主要负责人兼任,个别贷款被政府挪作他用。三是个别关联企业互保,等等。

用合作协议》,或要求出具财政承诺函的方式,或采取政府性公司担保、质押加财政承诺的方式予以授信,也就是说还款资金最终要依靠地方政府财政收入。据统计,全省开发区建设贷款担保方式中,信用(含财政承诺)贷款占39.81%,保证贷款占35.34%(其中有近30%为政府性公司担保加财政承诺),抵质押贷款仅占24.85%,即有70%以上的贷款实际上最终将由地方政府偿还,形成了信贷资金安全过度依赖地方政府信用和财力。而且这种政府承诺行为本身不符合《担保法》规定,也不具备法律效力,万一政府信用出现问题,贷款将面临巨大风险。

三、开发区建设贷款的风险防范与监管建议

(一)发挥监管部门的“窗口指导”作用,进行风险提示。针对福建省开发区建设贷款中潜在的风险,结合当前贯彻落实国家宏观调控政策,各级金融监管部门应及时进行“窗口指导”。要及时提醒辖区各银行机构高度关注国家有关政策变化对开发区建设贷款风险的影响,督促其坚持审慎经营原则,及时调整信贷政策。要正确把握信贷投向,按照产业政策和信贷政策适度支持保留的开发区建设,谨慎介入拟保留的开发区建设,停止并逐步收回对被撤销或违反规定设立的开发区的贷款;对已发放的贷款尤其是对被撤销或违规设立的开发区发放的贷款要抓紧做好风险处置预案,制订风险防范措施;对已形成不良的贷款要采取各种有效措施加快清收。

(二)严格授信管理,切实防范贷款风险。一方面,各家银行要加强对开发区市场开发潜力、地方财政状况、土地开发成本等情况的调查分析,规范授信业务,加强风险监控,避免盲目竞相授信;另一方面,银行监管部门要加强对授信业务的监督,构筑适当的信息沟通共享平台,切实规范银行间对开发区贷款的授信秩序,防止同业无序竞争造成多头授信或授信过多形成新的信贷风险。

(四)政府的行政干预使还款来源缺乏保障。由于目前招商引资竞争激烈等原因,政府往往对开发区的土地出让进行行政干预,可能以低于成本的价格出售土地使用权,造成还款来源得不到保证。如某区政府为扩大招商引资需要,要求该区某工业区开发建设有限公司以接近甚至低于成本价出让土地、厂房,从而导致公司经营利润空间缩小,加之该开发区被列入撤销范围,公司经营更加困难,使银行贷款面临较大风险。

(三)各贷款银行切实加强信贷管理,确保资金安全。一要严格审查建设项目的合法合规性,做好项目评估预测,明确贷款用途,严格贷款审批程序,严禁以流动资金贷款形式发放固定资产项目贷款。二要严格审查保证主体的资格和履约能力,防止保证虚设,特别要审慎对待财政承诺。要认真测算当地政府的实际偿债能力,切实加强贷款管理。三要加强贷后对开发区土地出让和资金回笼情况的跟踪监测,密切关注资金流向,防止还贷资金被挪用现象出现,确保按期收回到期贷款。

(五)开发区清理整顿效应使贷款风险加大。一方面,开发区被撤销后,投资环境将发生变化,一些优惠政策可能得不到落实,这样将影响企业的进驻,加之项目用地被纳入正常城镇建设用地统一管理,商业用地的高价位将使投资商望而却步,将会影响开发区土地的出让,进而影响贷款的第一还款来源。另一方面,随着开发区的撤销,原有管理机构的管理职能也随之撤销,不再具有承贷主体资格,原有贷款将面临风险。而对那些未在省政府清单上的开发区发放的建设贷款,由于开发区属违规设立,存在被撤销的可能,银行贷款实际上面临更大的风险。据统计,全省各银行机构对被撤销开发区及未在省政府清单上的开发区发放建设贷款占开发区建设贷款总额的比重达25.06%。

(六)政策性风险影响信贷资金的安全。开发区建设贷款能否受偿主要取决于开发区土地增值收益、招商引资情况及土地出让金到位情况等。而土地出让金收入易受宏观经济政策的影响,土地价格会随着房地产市场的变化及国家土地政策的调整而发生变化,这将导致贷款及时偿还的不确定性大为增加。同时,因受国家宏观调控政策的影响,商业银行也已相继调整对开发区的信贷政策,在融资渠道受限的情况下,一些财力较弱、融资渠道单一的开发区可能出现资金周转困难,进而影响其对原有贷款的偿还能力。

(七)信贷管理的薄弱环节使贷款存在风险隐患。一是将流动资金贷款用于固定资产投资。开发区建设贷款一般

(四)建议相关部门建立开发区建设基金。首先各级政府部门在积极拓宽融资渠道的同时,要尽快建立或充实开发区建设基金。可由当地财政拨付一定资金、提取园区内一定比例的土地出让金及一定比例的入园税收等组成。建立建设基金可缓解开发区建设资金的不足,同时也能作为银行贷款的可靠还贷来源。

(责任编辑:鄢庆英)

(责任校对:鄢庆英 欧阳宗留)

(责任校对:鄢庆英 欧阳宗留)